



日本海洋战略构想及其对华影响

吕耀东 李振广

近年来,日本提出“海洋立国”理念,形成了新的综合海洋战略构想。特别是在安倍执政期间,通过价值观外交,构筑“自由繁荣之弧”,制造“海洋国家”与“大陆国家”的对立,妄言中国在钓鱼岛及东海维权活动是以“武力”改变现状,渲染“中国威胁论”,形成对中国领土主权及海洋维权的严重挑战。

制定海洋相关立法

21世纪伊始,日本政府制定了海洋开发战略规划,其中提出了“保护海洋”、“利用海洋”和“认识海洋”三个基本点。安倍晋三首次执政期间,日本于2007年通过了《海洋基本法》。2008年4月,又颁布了与之配套实施的《海洋基本计划》。随着一系列与海洋相关法律法规的出台,标志着日本海洋立法逐步走向完善。《海洋基本法》的确立为日本制定其他海洋政策提供了依据和基本原则,也彰显了日本意图通过法律形式全面加强对海洋权益以及国际海洋事务的话语权。《海洋基本法》第7条强调:“海洋作为人类共享的资源,日本有义务在国际协调的前提下,为建立和谐海洋秩序贡献义务并在此过程中发挥先导作用。”这表明日本谋求在海洋国际事务中逐步扩大国际影响力,追求国家利益,并确立区域内海洋强国的战略意图。《海洋基本法》第19条表示:“需采取对策,开发符合海洋特性的专属经济区,并防止对我国专属经济区等拥有自主权水域的主权侵害。”日本力图将有争议水域划为“自主权水域”,以国内立法形式将非法需求合法化,反映出日本曲解国际海洋法相关法规,肆意扩大海洋国土范围的强硬立场。

日本为了争夺海洋资源,不断强化“综合开发

利用海洋”的安保措施。《海洋基本法》第21条指出:“日本四面临海的自然环境决定了物资的大量进口,海洋通商通道为日本的社会发展提供了可靠保障,日本必须为维护海洋秩序、保护海洋安全采取必要措施。”日本政府以《海洋基本法》为纲出台一系列重要法规及海洋政策,创立了海洋事务的专门机构,细化了海洋管理相关部门,力图通过一系列海洋安保举措确保日本海洋战略的具体落实。

日本政府以确保海上交通安全为由,于2007年7月实施了《海上构筑物安全水域设定法》。该法把在进行大陆架开采的船舶和专属经济区内的“作业物体”都纳入“海洋建筑设施”之列。规定未经许可的船舶禁止进入,否则将处以一年以下徒刑或50万日元以下罚款。这无疑是企图从法律上驱除在日本自我划定专属经济区内的其他海洋资源开发活动,并鼓励日本国内企业在所谓“自主权水域”开采海洋资源,攫取非法利益。譬如,日本对于冲之鸟礁(日本称之为“冲之鸟岛”)的专属经济区的自我划定,显然已超出《联合国海洋法公约》规定的范围。

安培的综合海洋观及政策取向

在《海洋基本法》基础之上制定的《海洋基本计划》将成为日本全面实施海洋战略的具体战略细则。2008年首次制定的《海洋基本计划》每五年修改一次,是日本全面施行海洋战略的具体步骤。其中包括:加快海洋经济产业发展;加强对海洋环境的保护;确保海洋安全的稳定性;深化海洋相关研究;加强对海洋的综合管理;维护区域内海洋稳定秩序等。2013年4月26日,安倍内阁会议通过了作为

日后五年海洋政策新指南的《海洋基本计划》。

首先,新《海洋基本计划》将开发海洋资源作为重点。日本政府拟把振兴海洋产业作为经济增长战略的核心内容。为了推进海洋资源的开发及产业化,日本政府相关部门将对探查结果等成果进行汇总,把先进技术有效用于资源开发。《海洋基本计划》提出将完善海洋能源开采技术,力争到2018年前后实现新一代能源“甲烷水合物(俗称可燃冰)”的商业化等,加快开发海洋资源。日本已经成功进行了从可燃冰中分离提取甲烷气体的试验,将为在2018年度实现商业化开采进行技术完善。《海洋基本计划》还指出,要利用今后约三年时间调查海底可燃冰及稀土埋藏量,并推进海洋可再生能源的技术开发。

其次,完善海上保安厅及海上自卫队体制,加强日本相关部厅间的合作。《海洋基本计划》对日本海洋安全做出了详细的规定:加强海洋军事力量,为维护海洋交通以及防止海上犯罪贡献相应力量,从而维护区域内海洋秩序;提高海洋预警能力,深化对海洋灾害的预防科技研究,减少海洋带来的危害;为维护周边海域的安全,提高对外国军事动态的重视度,紧密观察周边国家军事活动。该计划表明,在重点推进的对策中应强调要进一步加强日本海洋安全的重要性;完善海上保安厅及海上自卫队体制;提高应对能力;加强日本相关部厅间的合作。关于海上安保问题,该《海洋基本计划》第二章的施策细则中表示,在日本周边海域努力强化大范围的常态监视体制及对远方、重大事件的对应体制。对因不得已的理由在日本领海内停留或者徘徊的外国船只,根据日本法律加以妥善处理。细则中还列举了完善岛屿情报收集、警戒监视体制;强化海上安保体制;确保有计划地完善海上保安厅及自卫队的飞机和舰艇的配置、持续巡航活动以及充足的人力;强化情报收集分析体制;强化自卫队及海上保安厅的合作体制;为把握周边海域航行船只的动态,各机构情报将形成一元化提供、管理框架,并探讨如何利用卫星进行海洋监视等内容。

第三,日本在确保离岛安全及振兴的同时,自我解读《联合国海洋法公约》谋求海洋利益。为了以“点、线、面”的方式实现的海权战略目的,日本海洋基本计划强调,在地图和海图上对名称不明确的离岛使用统一名称,对确保日本海洋资源的重要离岛

采取特别管理与振兴措施。《海洋基本计划》将完善岛屿的信息收集和警戒体制、有计划地充实海上保安厅和自卫队的船只装备等作为重点。

为了扩大日本的海洋权益的范围,安倍于2014年7月4日发布为延伸大陆架出台政令。日本政府出台《有关大陆架延伸的今后方针》,决定延伸日本为进行天然资源勘探开发所涉及的大陆架。安倍在综合海洋政策总部的会议上向相关阁僚下达指示,要求为冲之鸟岛(即冲鸟礁)以北四国海盆等两个海域延伸大陆架出台相关政令。安倍表示:“为延伸大陆架,希望相关省厅切实采取制定政令等措施。”“从广阔海洋获取的资源很大程度上可以开创日本的未来。”安倍还在2014年7月的海洋日指出:“今后,我们也要充分利用我国的海洋,为推动以海洋产业为首的多种经济活动,积极进行海域管理。”安倍希望通过延伸大陆架来进一步挖掘稀有金属、天然气等海洋资源。日本政府企图通过开发海洋资源,扩大日本的海洋国家利益。

构建海上防卫力量

安倍重新上台以来,日本增强海上军事力量的势头有增无减。日本内阁于2013年12月17日出台了新《防卫计划大纲》、《中期防卫力量发展计划》和《国家安全保障战略》以及为之提供法制、机制保障的国家安全保障委员会,这一系列举措反映出日本为实现军事“正常化”迈出实质性的步伐。《防卫计划大纲》作为日本军事发展的中长期规划指导,其有效期一般为十年左右。但日本政府却对这些规定随意更改,已先后出台过五份《防卫计划大纲》,分别在1976年、1995年、2004年、2010年和2013年颁布。2013年《防卫计划大纲》对日本现阶段军事发展提供了中长期的规划,首次提出“强化日本独自防卫力量的目标”,日本防卫省准备“创建一支类似海军陆战队的部队”,“提高陆海空自卫队综合运用能力”。根据这份计划,日本防卫力部署重点也将有所转移。通过渲染东北亚安全环境不断恶化,提升日本防卫力量的数量和质量,从而全面提升自卫队的防卫实力。

2013年《中期防卫力量发展计划》为《防卫计划大纲》的实施提供了具体措施,为未来五年防卫装备发展计划提出了具体落实步骤。这个文件为日本设定了国家利益和国家安全的总体目标,同时也

为目标实现提供了相应的现实手段和实现路径,帮助日本在全球范围及地区范围内可能遇到的国家安全问题提供了“判断标准”。值得注意的是,该文件明确提出“为了维护和发展开放而稳定的海洋,日本将发挥主导性作用”,并不断强调日本是“海洋国家”,应作为国际社会的主要角色发挥积极作用,这无疑是在为日本实现“正常国家化”提供政治与军事的双重保障。新《防卫计划大纲》、《中期防卫力量发展计划》和《国家安全保障战略》等三份防卫安全文件的出台,彰显了安倍政府在增强海上防卫力量等敏感问题上的强硬立场,这无疑给东亚地区的和平稳定带来不和谐因素,引起亚洲邻国和国际社会的强烈担忧。



强化日美海洋同盟关系

从日本的角度来看,日美同盟是日本安全战略的支柱,因而要依托日美同盟,不断提高日本在同盟中的地位和作用。

日本海洋国际战略作为一项国家综合性战略,其核心是日美海权同盟,实现海洋战略的方式是采取以日美为主轴,进一步深化日美同盟关系,结合具有共同价值观的美澳印菲等所谓民主国家结成全球性海洋伙伴联盟,将日本的海上力量和国际影响扩展至太平洋和印度洋等世界各大海域,最终建立起一套确保日本国家安全、经济等利益的海洋综合安全保障体系,在新的国际海洋新秩序中成为海洋大国。这对将来的日本国家发展战略、中国的海洋权益维护以及国际海洋秩序的形成产生诸多影响。当前,日本海洋战略决策与美国亚太战略调整以及日本介入南海情势等问题都是值得密切关注的议题。

一直以来,日本将美国作为其外交的基轴,奥巴马政府也将日本作为其落实亚洲再平衡战略的主要盟友。实际上,日本的“正常国家论”与美国亚太战略再平衡的利益交汇点,才是日美同盟“现代化”

的原动力。在安倍力主出台的“国家安全保障战略”中夸大中国的军力和海洋活动“扩大化和活跃

化”,把中国说成是“地区平衡的破坏者”,说成是“世界和平的威胁”,煽动将与日美同盟“安全相关的”国家行使集体自卫权以牵制中国的和平发展,竭力扩大南海事态,不断恶化亚太安全环境。日美共同声明明确了日美同盟介入东亚国际事务的强硬态度。“日美两国再次确

认了为维护地区安全,美国的延伸威慑的重要性”。日美还将把关岛发展成为战略性据点,在地理上实行分散运用的“抗攻击性”,在亚太地区实现美军在政治上的可持续发展态势。这表明日美两国力求依托同盟关系遏制中国的政策取向,加大了东亚各国涉及海洋权益、领土主权问题的解决难度。

“印太”两洋成为日本海洋战略的侧重点

日本力图结合具有共同价值观的民主国家形成全球性海洋伙伴联盟,不断提高日本在联盟中的地位和作用,使其在新的国际新秩序中能够成为政治军事大国。随着“印太概念”逐渐变成国际政治现实,亚太地区国际格局发生微妙变化,引发域内有些国家对外关系的积极调整。2014年安倍出访澳大利亚,印度总理莫迪访日,加强双边海洋安全合作乃至将定期进行海上联合军演,就明示“印太概念”的“具体行为化”。在日本看来,印太是“两洋交汇”之处,正是日本“自由与繁荣之弧”的关键点,将印度洋和太平洋整合于同一个地区战略框架下,正好与日本的海上通道叠加,也是日本海洋国际战略的侧重点。

日本深化日美海权同盟关系的同时,力求结合具有共同价值观的国家形成“印太”区域海洋伙伴联盟,将日本“行使集体自卫权”的国际影响力从西太平洋扩展至广大的“印太”海域,最终建立起一套海洋综合安全保障体系。为此,安倍提出“亚洲民主安全菱形”构想,设想由澳印日美组成“保卫从印度洋到西太平洋的公海”的菱形态势,并“已准备好

向这个安全菱形最大限度地贡献日本的力量”。这样的构想既表明其对于“印太概念”的重视,也突出了日本在“两洋交汇”中遏制中国的海洋战略定位。

日本有些海权理念把中国作为“大陆国家”排除在其圈定的“海洋亚洲”之外,力图从理论上剥夺中国走向海洋的正当性和合法性,与中国争夺亚洲大陆外围海权。在这些言论看来,若中国控制了东海、南海和印度洋一线,日本就只能受制于中国。这样的海权理念已经成为日本执政的保守政党及政府制定海洋战略及政策的指导思想。

日本的保守势力一方面想塑造“海洋国家”和维护国际秩序的“海洋大国”形象,另一方面积极组织“泛海洋国家联盟”、“民主国家联盟”,以“价值观外交”拉拢包括印、澳、韩、东南亚部分国家及太平洋岛国,遏制中国维护海洋主权权益。“价值观外交”已成为日本实现从“岛国到海洋国家”战略构想的重要手段。安倍于2013年初访问东盟时,发表了对东盟外交的五项原则。其中指出,日本与东盟各国一起努力创造并扩大自由、民主主义和基本人权等的普遍价值。

日本一直很重视与东南亚、南亚国家的关系,近来安倍加强印太海域国家关系,既涉及区域合作中的经济利益,也有加强海洋安全合作、牵制中国正当海洋维权的战略意图。尤其是在海洋安保技术和装备方面,日本对南太平洋和印度洋“新兴海洋国”的海洋军事力量建设进行前所未有的大力扶持,牵制中国的意图昭然若揭。

日本已经突破保卫传统海上通道的安全观念,将影响“印太”广大海域作为日本海洋战略的侧重点,在“印太”区域海洋领土争端问题上积极出头,并以印太海洋航行自由和“法律支配”的秩序主导者和捍卫者自居。从长远来看,日本仍会以所谓共同价值理念作为“印太”海洋安全合作的基础,制造印太海域不安定乱局。

以“钓鱼岛问题”压缩中国的海洋战略空间

钓鱼岛领土主权与东海海洋权益等问题是困扰中日关系的现实症结。安倍在奥巴马2014年4月访日时,力主促成针对钓鱼岛的日美共同声明,以日美军事同盟规范、遏制中国海洋维权。日美共同声明中就钓鱼岛问题宣称:“美国,在日本配备了最新锐的军事部署,并为履行日美安全保障条约中的承

诺提供一切所需。这些承诺,适用于包括尖阁诸岛(即我国钓鱼岛及其附属岛屿)在内的日本施政下的所有领域。这意味着美国反对针对尖阁诸岛任何损害日本施政的单方行动。”同时,日美共同声明:“日美两国,作为拥有依托开放的海洋的全球贸易网络的海洋国家,强调了遵守包括航行及上空飞行自由在内的等国际法的基础上,维持海洋秩序的重要性。日美两国,均对未经事前协调就在东海划设防空识别区这一最近出现的加大东海及南海紧张局势的行动共同持有强烈的担忧。日美两国,都反对任何用威胁、强制或势力主张领土、海洋相关权利的尝试。”上述内容处处充斥着冷战思维,体现出“强权政治”和霸权主义的姿态。

钓鱼岛所谓“国有化”发生以来,日本国内的“海洋国家论”日盛,进一步加快了以立法促进钓鱼岛“国有化”的政治进程。可以说,2013年的《海洋基本计划》强调完善岛屿的信息收集和警戒体制、充实海上保安厅和自卫队的船只装备并赋予警察权、强化海上自卫队和海上保安厅的合作等,主要是针对钓鱼岛问题的。该计划突出海洋经济及海洋能源开发的战略表明是保护“海洋权益”,实为针对中国“加强海洋安全保护”。

总之,安倍将日本从“为海洋守护的国家”转变为“守护海洋的国家”的战略构想,与日本走向“正常国家化”,实现政治军事大国的战略目标直接关联,是日本国家发展战略的重要组成部分。特别是,日本的“海洋国家”理念必然会反映在其国家战略构想和海洋政策之中,具体表现为以海洋能源开发为先导,扩大海上力量、强化日美海权同盟、遏制中国海洋维权的战略部署。

(吕耀东:中国社会科学院日本研究所外交研究室主任,研究员;李振广:北京联合大学台湾研究院政治研究所所长,教授)

责任编辑:黄杰

